¿Después de los Noventa?*

Ideas para discutir la agenda de la reforma

RAMON CASANOVA
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (CENDES)
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

* El presente texto es el capítulo 1 del libro en preparación "Exploraciones para cambiar la Escuela" que será editado por el Cendes y la Fundación Escuela de Gerencia Social.

1. *De la crítica cultural y política de las fuentes de la desigualdad educativa a la crítica organizacional*

La fase de "expansión fácil" de los sistemas de enseñanza latinoamericanos fue correspondida con un notable crecimiento de la maquinaria de la administración escolar. Coincidiendo con los ciclos de modernización "hacia adentro", las sociedades emprendieron esfuerzos financieros y organizacionales de envergadura para democratizar la escolarización.

Tal vez en razón sobre todo de factores políticos, inherentes al hecho de romper con los mecanismos institucionales que aseguraran la decadencia definitiva de la educación tradicional de élites y para darle curso a la presión social por el acceso educativo, lo cierto es que esta fase - que ocurrió en distintos momentos en América Latina -, fue acompañada de una fuerte centralización de los servicios en la mayoría de las sociedades[1].

Con todo, bajo esta dinámica se pudieron impulsar ideologías democráticas de la educación que le concedieron importancia al ideal igualitario; a la materialización de instituciones escolares homogéneas, según el pensamiento de una escuela Unica y una pedagogía Nueva; y a organizaciones modernas, de acuerdo a criterios que le dieron preeminencia a la formación de una capa magisterial y una burocracia profesional, a una administración seriamente controladora y a la introducción de innovaciones en la gestión que hicieron, por ejemplo, de la planificación[2] un poderoso medio para definir objetivos y manejar recursos financieros.

No sin conflictos, el resultado histórico de esta dinámica fue la consolidación de descomunales empresas públicas que funcionaron relativamente bien hasta mediados de los 70, cuando la crisis de modernización, poniendo en cuestión el comportamiento del Estado en todos los campo de su acción, mermó las fuentes de su éxito. Entre estas fuentes, una disponibilidad nada despreciable de medios financieros para garantizar crecimientos intensos de la cobertura y arreglos políticos que giraron en torno al acceso de los sectores populares a la enseñanza elemental y al aumento de la escolarización de las clases medias emergentes. La universalización de la escuela primaria y el veloz crecimiento de la matrícula en la enseñanza media y la educación universitaria así lo atestiguan.

Pero ya hacia mediados de los años 70, estas empresas comienzan a hacer evidentes sus dificultades y a perder parte de su tremenda legitimidad social. No pudiendo resolver ni social ni pedagógicamente la complejidad derivada de los efectos heterogenizadores y polarizadores de la modernización de las sociedades, que se expresaba en una tendencia sostenida a la desigualdad educativa, la funcionalidad misma de la institución fue puesta en cuestión.

Originalmente, en el pensamiento predominante en los años 50 y 60, la producción de la desigualdad fue explorada como inherente al origen social de las poblaciones escolarizadas. De allí provendría

---

[1] Estos factores políticos han sido estudiados, entre otros, por Germán Rama, "Estrutura e movimentos sociais no desenvolvimento da edução popular", en, *Mundanças educacionais na América Latina* (Fortaleza: EdiçÕes UFC, 1983). La razón política del mecanismo centralizador para la experiencia venezolana está recogida en G. Bronfenmajer y R. Casanova, *La Diferencia Escolar* (Caracas: Editorial Kapelusz, 1986)., pág. 112: "...el desarrollo de la educación de masas se monta...[sobre] una organización centralizada [y] estatal. Sólo así era posible enfrentar los obstáculos para la gratuidad, laicidad y obligatoriedad. El diseño de procedimientos de administración y gestión, de entes de supervisión y ejecución, el entrenamiento de categorías directivas, la creación de oficinas de manejo de estadísticas y, de manera estratégica, la capacitación de un magisterio civil, constituían...[medios organizativos necesarios] para materializar un sistema de enseñanza público."

[2] El origen y la importancia intelectual y política de la planificación y de los planificadores en la organización de los sistemas de enseñanza de masas latinoamericanos se encuentra extensamente tratados en Alberto Moncada, *La crisis de la planificación educativa en América Latina* (Madrid: Tecnos, 1982).

con fuerza el tema del examen de las variables sociales, así del papel de la institución familiar en la escolarización[3].

Como se quiera, por ejemplo, el auge de la "compensatory education"[4] puede ser interpretado como un esfuerzo en la elaboración de respuestas para resolver las desigualdades atribuidas a las condiciones sociales *de entrada* de los grupos que ingresaban a la escuela.

Sólo que paralelamente con estas corrientes, las tradiciones radicales de la investigación desplazaron en los años 70 la averiguación de la desigualdad hacia *una crítica total de la educación y de la escuela*. Las desigualdades correspondían a mecanismos estructurales del funcionamiento de la educación en una sociedad fundada en la diferenciación o la distinción[5].

En adelante, prosperó una explicación que asumió la escuela como un factor de reproducción de condiciones culturales de la sociedad. Y por este camino, la investigación "reproductivista" fue implacable a la hora de enjuiciar el papel de la educación pública y del aparato estatal, asociando la reproducción escolar a la dominación social.

En su versión extrema, una parte de este pensamiento concluyó en *una muerte de la escuela*[6] y en la necesidad de ensayar respuestas al margen de la educación pública; en la generación de una organización alterna que permitiese la explosión de *pedagogías de la liberación* en la autoconstrucción social de la *educación popular*[7].

Pero ya en los años 80 el pensamiento acerca de las problemáticas sociales y educativas de la escolarización cambia nuevamente de énfasis. De la crítica ideológica y política de las causas de la desigualdad, entre otras cosas por los magros éxitos de las experiencias de educación popular[8] y la infertilidad práctica para el cambio educativo de las hipótesis reproductivistas[9], se pasa a una crítica "organizacionalista" de la escuela[10].

En medio de la crisis que afecta los funcionamientos del Estado, la escasa productividad de la organización escolar pública, al disminuir sensiblemente su capacidad para asegurar la transmisión de aprendizajes –mirada, por ejemplo, en los altos índices de repitencia y deserción–, coloca ahora los temas de la desigualdad en el interior de lo que la literatura comenzó ha llamar genéricamente una "crisis de gestión"[11]. Con esta designación se quería reconocer, al menos desde una cierta perspectiva, la aparición de una nueva complejidad que afectaba la organización que le había sido propia a la fase

---

[3] Un ejemplo prominente es el estudio de Coleman que tuvo gran influencia entre nosotros en las investigaciones pioneras para orientar los esfuerzos desde la oficina estatal de planificación educativa. James Coleman, et al., *Equality of educational opportunity* (Washington: U. S. Government Printing Office, 1966).

[4] Ver al respecto, Basil Bernstein, "La educación no puede ser una compensación de lo social" en David Rubinstein y Colin Stoneman, *Educación para la democracia* (Caracas: Monte Avila Editores, 1976).

[5] Merecen citarse los trabajos de Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron., *La Reproducción* (Barcelona: Editorial Laia, 1977); Ch. Baudalot y R. Establet, *La Escuela Capitalista* (México: Siglo XXI Editores, 1978); S. Bowles y H. Gintis, *La Instrucción Escolar en la América Latina* (México: Siglo XXI Editores, 1981); Martin Carnoy, *La Educación como Imperialismo Cultural* (México: Siglo XXI Editores, 1977); y Basil Bernstein "Social Class, Lenguage and Socialization, en, J. Karabel and A. H. Halsey, *Power and Ideology in Education* (New York: Oxford University Press, 1977). Una lectura de esta perspectiva en América Latina corresponde a Tomás Amadeo Vasconi, "Ideología, lucha de clases y aparatos educativos en el desarrollo de América Latina" (Caracas: Revista Cuadernos de Educación, N° 12/13, Febrero-Marzo, 1974).

[6] Ivan Ilich, *La Sociedad Desescolarizada* (Barcelona: Barral Editores, 1974)(y Everett Reimer, *La Escuela ha muerto* (Barcelona: Barral Editores, 1973).

[7] Paulo Freire, *Pedagogía del Oprimido* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1970). El itinerario intelectual y la gran influencia de Freire en los movimientos de la educación popular, está reseñada en Rosa María Torres, *Educación Popular: Un encuentro con Paulo Freire* (Quito: CECCA/CEDECO, 1986).

[8] Un balance de estas experiencias desde el ángulo brasileño se encuentra en Vanilda Paiva, et. al, *Perspectivas e Dilemas da Educação Popular* (Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984).

[9] Uno de los primeros textos que elaboró la crítica y alcanzó gran influencia fue el de Juan Carlos Tedesco, "'Reprodutivismo Educativo y sectores populares en América Latina'"(Caracas: Cresalc, documento mimeografiado, s/f).

[10] Ciertamente está crítica tiene en principio un origen conservador; puesto que proviene originalmente en los años 80 de la tremenda influencia del liberalismo reganiano y la victoria de sus visiones acerca del papel del Estado. El informe *A Nation at Rick* de la National Comission on Excellence in Education, que recoge el programa educativo se encuentra en Beatrice and Ronald Gross, *The Great School Debate* (New York: Simon and Shuster, inc., 1985).

[11] Por ejemplo, Walter García, "Notas sobre a crisis de gestao educacional" (Brasilia: Revista Aberto, N° 3, 1987).

de expansión fácil. Pero, además, que la variación de las condiciones de financiamiento por efecto de las crisis, la tornaba inviable y explicaba el deterioro sostenido en el que entraba la escuela pública.

Atornillada a la crítica del rol de Estado en el escenario de ajuste de las economías, entró a discutirse los problemas de la expansión escolar en tanto problemas de calidad asociados a la velocidad con la que se realizó la expansión, y a estos con una fuerte requisitoria a la gestión del Estado en la educación.

Esta requisitoria, que se alimentó y se continua alimentando del auge de la ingeniería organizacional, eso si en los marcos de una sensibilidad preferentemente antiestatista, ha tenido, paradójicamente, la virtud de volver la crítica a una *revalorización del papel de la escuela.*

En interpretaciones sociológicas y pedagógicas de hoy día, el examen de los problemas de la educación tiende a relocalizar la explicación en la influencia de las variables escolares; pero desde una perspectiva particular: ¿cuál es la *actualidad* de la escuela tal y como fue *organizada* en las décadas pasadas?

Sin perder de vista que tal pregunta está asociada a los temas mayores de la crisis, se considera, entonces, que el tema del *cambio institucional*[12] es la clave para pensar las problemáticas educativas y para la búsqueda de salidas. Siendo organizaciones con tamaños inmanejables, están expuestas a administraciones ineficientes de los recursos, cerradas a los fuentes más dinámicas del conocimiento y a las demandas de los usuarios, tradicionalistas en los instrumentos de gestión, con mucha resistencia cultural a las innovaciones y con una alta conflictualidad. Su naturaleza de organizaciones burocráticas, fuertemente centralizadas, estaría condicionando una baja sostenida en la productividad del sistema; valer decir, en los resultados escolares.

Con todo, si la contextualización de los problemas en los temas de la crisis de gestión coincidió con el eclipse del reproductivismo; también, en buena medida, con un impulso reflejo por transferir los horizontes intelectuales e ideológicos alentados por la crítica neoconservadora que , como indicamos, florece con el reganismo en los años 80[13]. Esta crítica, que es una - no la única- de las respuestas al creciente malestar de la sociedad estaudinense con respecto al funcionamiento de la institución escolar, sugiere para la agenda de cambio, entre otras cosas, la retracción política y presupuestaria federal, el ideal de la cultura empresarial en la administración pública y la gestión privada de las escuelas. Tremendamente dominante en el ciclo de “reformas de primera generación”[14], en realidad oscureció –como veremos luego- las mismas discrepancias de los círculos académicos estaudinenses en torno a la reforma y a cómo abordar el cambio institucional en el campo educativo.

Pero en dónde nos coloca hoy día el aliento de la reforma que se adelanta -más o menos dentro de versiones ortodoxas y heterodoxas de aquellos horizontes -, privilegiando cambios en los procedimientos de administración de los servicios, iniciativas de gestión local, más participación de usuarios de las escuelas y nuevos proveedores de ofertas educativas; qué encrucijadas enfrenta a la luz de los problemas educativos de segmentación y polarización que rondan desde siempre en los sistemas de enseñanza en la región y cuáles son los impactos en la calidad de las enseñanzas y los logros en la educabilidad de los escolarizados. También, cuáles virajes parecen necesarios ya finalizando los años 90.

---

[12] Juan Carlos Tedesco es tajante al señalar la importancia de colocar el cambio institucional en el corazón de la reforma educativa. Ver Juan Carlos Tedesco, “Tendencias actuales de las reformas educativas” (Ginebra: Oficina Internacional de Educación, Papel de Trabajo, 1994).

[13] Siendo una reacción política a las ideologías de la Compensatory Education, “aliada” al neoliberalismo económico y “colocada” en agencias internacionales de asistencia económica, propulsará una renovación institucional para provocar un aumento de la productividad de la organización escolar y controlar el gasto público. La polémica que despertó en el mundo académico de la sociedad estaudinense puede verse en Beatrice and Ronald Gross, Op.cit.

[14] Un balance crítico del tema puede consultarse en Oscar Oslak, “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado” (Caracas: Revista Nueva Sociedad, N° 160, marzo-abril, 1999), pp. 81-100.

2. Reforma, gestión y cambio institucional en los años 90. Las Encrucijadas desde la experiencia venezolana[15].

Como en toda América Latina, el aliento descentralizador de los servicios escolares viene desencadenando modificaciones en la organización escolar que se consolidó en Venezuela hace más de tres décadas.

Sólo que el curso actual de estas modificaciones no es del todo claro en sus consecuencias. El hecho de que ocurren en una etapa nacional marcada por una pavorosa mezcla de crisis recesivas reiteradas, turbulencias políticas constantes y desinversión educativa prolongada, hace que resulte una tarea difícil valorar el alcance de tal aliento para responder a los problemas que la educación ha venido acumulando históricamente; pero también de aquellos emergentes provenientes del cambio económico y tecnológico.

No obstante, esas mismas razones no dejan de ser importantes para evaluar el impacto; ciertamente sin olvidar que en el caso de la experiencia venezolana (con antecedentes que se remontan más atrás), es apenas alrededor de fines de los años 80 cuando la descentralización de los servicios educativos pasa a ser parte de la agenda.

Con esta salvedad y complicándose su maduración, a juzgar por su mantenimiento en el nuevo arreglo político que emerge de la Asamblea Constituye de 1999, su recorrido, decimos, puede permitir al menos reflexionar acerca de cuáles escollos parecen decisivos en una experiencia de cambio institucional, en las circunstancias descritas.

2.1. Los resultados de la reforma a fines de los años noventa.

Con la salvedad anotada, varios años andando le otorgan validez a la pregunta por el qué ha pasado. Ello tomando en cuenta que en la segunda mitad de los 80 prosperaron en Venezuela debates sobre la necesidad de una reforma administrativa de los servicios; insistiéndose en el caso de corrientes con gran raigambre, en la profundización de las políticas de regionalización y desconcentración, las cuales contaban con una experiencia nacional no desestimable[16]. En otros, sobre todos en sectores académicos locales y en la burocracia del alto gobierno, en la descentralización de la educación pública[17]. Y en algunos casos extremos pero aislados, en la privatización[18]. Además, que en el año 89 se lanzó una política de reforma del Estado que le dio preeminencia a la descentralización sobre el resto de las perspectivas intelectuales de cambio educativo, pretendiéndose ofrecer marcos conceptuales y legales para la transferencia de poder y gestión a las administraciones intermedias y autonomía a la escuela[19].

También, que algunas innovaciones interesantes motorizadas por gobiernos estadales, en medio de una de las tantas crisis de ajuste, anunciaron ese mismo año las posibilidades de una vía exitosa para

---

[15] Este aparte incluye argumentos ligeramente modificados ya incluidos en un trabajo publicado originalmente por Ramón Casanova bajo el título "Las encrucijadas de la reforma educativa en los años noventa" (Caracas: Revista Cuadernos del Cendes, N° 33, Caracas, 1997).

[16] Para ver argumentos y propuestas de toda esta época, un punto de vista de gran influencia en los movimientos educativos se encuentra en Ruth Lerner de Almea, "Treinta años del binomio democracia-educación en Venezuela" (Caracas: Cinterplan, Documentos del Seminario Internacional Crisis financiera de la Educación en América Latina, 1987).

[17] La visión y los argumentos iniciales se encuentran presentados en Copre, *Un Proyecto Educativo para la Modernización y la Democratización* (Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Volumen 9, 1990).

[18] Una versión radical de los argumentos en esta dirección están resumidos en Emeterio Gómez, "La otra derecha" (Caracas: El Diario de Caracas, 1987).

[19] Ver al respecto Rafael de la Cruz (comp.), *Descentralización, gobernabilidad y democracia* (Caracas: Copre-Pnud/Editorial Nueva Sociedad, 1992).

la descentralización y el redespliege de lo “local", recluido desde comienzos de siglo en las escuálidas organizaciones municipales de enseñanza[20]; mostrando, es verdad, un importante camino a la experimentación de alternativas de gestión y medios de aprendizaje para las enseñanzas de sectores sometidos al fracaso escolar temprano. Tales son los casos del proyecto de las Escuelas Integrales de Mérida[21] y del Plan Especial de la Escuela Básica de Bolívar[22].

Por último, que en el IX Plan de la Nación de 1995 la educación es tenida como unos de los ejes del cambio estructural[23]. Y más, que la nueva Constitución promovida desde la Asamblea Nacional y el recién estrenado gobierno sugieren el mantenimiento del recurso de la descentralización para la transformación del funcionamiento del Estado.

En realidad, evaluando hoy los resultados de aquel debate y la difuminación de estas innovaciones en la marcha de la reforma educativa, no han pasado tantas cosas como se esperaba en el tiempo que va hasta ahora. Y la mayor parte de las cosas que han pasado lo que dejan, cuando menos, son incertidumbres.

Ciertamente que si. En estos años se puede observar que las innovaciones no logran traspasar la frontera del ensayo, siendo previsible que se estanquen. Que la persistente desinversión a la que han estado sometidos los servicios públicos hacen que los costos y la sostenibilidad financiera de estas innovaciones, más allá de lo experimental sea difícil. Que tal vez por ello, las administraciones estadales y municipales se resisten a asumir la gestión de las redes educativas. Que a medias con el persistente y acelerado desmantelamiento de las condiciones de funcionamiento de la escuela pública, cobra fuerza un mercado "subsidiado"[24] paralelo para atender a los mismos usuarios, teniendo de alguna manera un efecto perverso paralizante de la primera. Que la experiencia ha sido la de un rápido agotamiento de la fuerza movilizadora y crítica de los "grandes proyectos" de reforma[25]. Que las estrategias desde el Estado no cuajan en cambios organizacionales estables, y están expuestas por la precariedad de las alianzas institucionales a la suerte de los anteriores. Que los maestros no terminan por involucrarse e interesarse por la suerte de la reforma, y los gremios han montado una guerra (sin duda inevitable desde el campo ideológico y la tradición sindicalista en los cuales se mueven[26]) para mitigar en lo posible la proletarización de la profesión y la miserabilización de las condiciones de trabajo. Que las mismas sociedades de padres, en las pocas investigaciones exploratorias con las que se cuenta, tienen mayoritariamente en la escasa disponibilidad de tiempo por las largas jornadas de trabajo, obstáculos reales para generar compromisos de participación en la gestión de establecimientos[27]. Entonces, mirado el avance intelectual de la idea y los desarrollos institucionales que toma, lo menos que puede decirse es que el panorama tiende a complicarse.

---

[20] Un mínimo análisis de la evolución de la educación municipal se encuentra en Casanova, Navarro, Jaén, Corredor (coords.) *Descentralización de la Educación, la Salud y las Fronteras* (Caracas: Copre/Pnud/Editorial Nueva Sociedad, 1993).

[21] Una presentación de los alcances propuestos en esta innovación están resumidos en Antonio Luís Cárdenas, "Programa para el mejoramiento de la educación preescolar y básica del estado Mérida" (Mérida: Gobernación del Estado Mérida, 1993).

[22] Un resumen del plan puede consultarse en J. R. Marrero, "Un modelo para la conducción de la educación Básica en Venezuela y su aplicación en el Estado Bolivar (Ciudad Bolivar: Dirección de Educación, Gobernación del Estado Bolivar, 1992).

[23] Cordiplan, *Un Proyecto de País* (Caracas: Cordiplan, 1995).

[24] Los financiamientos a este sector han crecido sobre todo en esta década. Si para 1993 el financiamiento asignado era de 333..652.834 millones de bolivares., en 1996 este ha subido a 14.940.999, 96. Ministerio de Educación.

[25] Ejemplos merecedores de mencionarse lo constituyen: Edmundo Chirinos (coord.) *Hacia un proyecto educativo venezolano* (Caracas: Ediciones del Rectorado, Universidad Central de Venezuela, 1986); Arturo Uslar Pietri (coord.), "Informe que presenta al Presidente de la República Dr. Jaime Lusinchi la Comisión Presidencial del Proyecto Educativo Nacional" (Caracas: Copen, 1985); Consejo Nacional de Educación, *Plan Decenal de Educación. 1993/2003* (Caracas: Consejo Nacional de Educación: 1993).

[26] Más afiliados a la ideología del Estado Docente en torno al valor igualitarista de la educación, han insistido en este programa en la definición las prioridades de las políticas educativas; requisando los contenidos de la idea descentralizadora como una táctica neoliberal tendiente a reducir el papel de las organizaciones politicas de los enseñantes y a la desregulación de las condiciones de trabajo. Una encuesta no tan reciente, que da cuenta de las ideologías predominantes en las élites educativas venezolanas, incluyendo las sindicales, se presenta en Copre, *Un Proyecto Educativo para la Modernización y la Democratización* (Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Volumen 9, 1990).

[27] Un estudio exploratorio de este tipo es el de Patricio Chávez, "La participación de la comunidad en la gestión educativa" (Caracas: Cendes, Programa de Maestría, Tesis de grado, 1991).

En este intrincado escenario, el extenso espacio institucional público del circuito de escuelas nacionales que se consolidó amparado en la modernización económica de las décadas previas, se ha venido en buena medida desvaneciendo al no poder mantener las condiciones operativas de enseñanza, reduciéndose a un tejido organizativamente atomizado, con gestiones difusas desde el punto de vista de las responsabilidades, y más diferenciado que en el pasado por las enseñanzas que provee; limitándose al mantenimiento de mínimos funcionamientos de una jornada escolar empobrecida en ambientes desmantelados y peligrosamente comprimida en el tiempo de aprendizaje necesario.

Y por esta vía viene reforzándose un escepticismo en amplios sectores de la sociedad acerca de la *actualidad misma de la idea de la escuela pública*, obligando a muchos a preguntarse si realmente como están las cosas para la mayoría de la población que asiste a ella, esta no es otra cosa que una versión renacida de la antigua ***escuela de pobres***. Comenzando así a proliferar y a ganar adhesión una suerte de mesianismo educativo alrededor de lo local, desde el cual, tal vez por cansancio simplemente, ciertos grupos de poder quieren desplazar la construcción de las iniciativas educativas hacia las organizaciones comunitarias –sobre todo religiosas- que gestionan servicios educativos. Aparándose para ello, se nos ocurre, en la experiencia que acumulan estas para operar en los sectores sociales expuestos a las secuelas de la desintegración[28]; Pero viendo "paradigmas" educativos en éstas, cuando en realidad ofrecen lo que en este momento, en verdad, casi nadie puede dar: afortunadamente, mínimas referencias de socialización para hacerle frente a la influencia de una cultura de la violencia crecientemente asociada a la organización criminal de la pobreza en las grandes ciudades.

Que sea así es bueno, sólo que no se debe pasar por alto que aún en las iniciativas más exitosas de este tipo, no se disponen de evidencias que muestren *que las enseñanzas sean mejores y los aprendizajes mayores*.

La evolución de los servicios en estos años de crisis permanente por los ciclos recurrentes de ajuste, ha venido haciendo, pues, más difíciles las condiciones financieras, políticas y educativas de la reforma.

2.2. La complejidad creciente del escenario actual para encarar la reforma.

Importa tenerlo en mente, pues, los datos del comportamiento del sistema de enseñanza en los años 80 y 90 vienen alertando al menos a propósito de dos dinámicas: una primera que tiene que ver con la *extensión de la brecha en el reparto social de la educación,* por la intensificación de la diferenciación en las enseñanzas que se ofrecen.

Una segunda, esta no previsible años atrás, que toca a la hasta ahora indetenible *vulnerabilidad educativa de cualquier estrategia alternativa nacional de desarrollo*, si hemos de atenernos a las evidencias de los retrocesos generalizados en el manejo de los bienes educativos, lo cual involucra ahora al conjunto del tejido institucional del sistema.

[28]En la prensa nacional proliferan desde hace algún tiempo opiniones que insisten en transferir la gestión de los servicios públicos a estas organizaciones. Ver al respecto Entrevista al gobernador del Estado Miranda Enrique Mendoza (Caracas: Diario El Nacional, edición de 1 de diciembre de 1995).

2.2.1. Demandas sociales y dinámicas de la escolarización. El peligro de una reelitación de la educación.

En verdad no por la reforma sino ya antes, se avizoraban estas dinámicas, al comenzar a variar las estrategias de los grupos sociales para intentar mantener las ventajas educativas adquiridas y defenderse de las secuelas de la expansión matricular en la devaluación de las enseñanzas. Por lo demás, teniendo expresión en cambios en las iniciativas de los actores vinculados a la producción de servicios, frente a los nuevos comportamientos políticos y financieros del Estado generados por la crisis, que afectaban las dinámicas organizativas del sistema de enseñanza.

Originalmente, en la época del debate sobre las ventajas de educación pública y los límites de la privada, fue frecuente y posible una identificación fácil de la una y la otra por sus clientelas y sus resultados. De acuerdo con ello se habló de una segmentación para indicar el modo en que se resolvían las determinaciones de clase en la distribución social de la educación, en la fase de expansión masiva de la escolarización: la escuela privada como un *circuito de élites tradicionales;* la escuela pública absorbiendo con ofertas no tan distintas, la demanda de los grupos emergentes.

Con el crecimiento de la cobertura educativa, este diseño institucional y social se complicó en los años 70 y 80 en términos de un complejo sistema de ofertas educativas diferenciadas por mayores estratificaciones según el origen social de las clientelas y las calidades pedagógicas para impartir el curriculum, de los agentes y de los equipamientos e instalaciones, que afectaron por igual a las redes privadas y públicas, en un nuevo espacio de oposiciones, actores e ideologías[29].

Sólo que la crisis sugiere ya finalizando los 90 un avance en ésta complejización organizativa de este fenómeno, que expresa desplazamientos en la regulación estatal de los servicios, en las formas de participación de los actores en la producción de mecanismos financieros, de realización de los contenidos educativos y pedagógicos y de gestión administrativa del trabajo escolar.

Acompañando el cambio progresivo en la participación en la matrícula de estos sectores, que involucra un crecimiento de la educación privada y una desaceleración de la educación pública en la oferta de servicios, las investigaciones permiten observar que este crecimiento ocurre con transformaciones organizativas de la oferta y sociales de la demanda.

Cuadro N° 1

Educación Básica Pública y Privada: Evolución de la Matrícula en la época de los Ajustes

Educación Básica	Año Escolar	%	Año Escolar	%	Año Escolar	%
	1982-1983		1991-1992		1997-1998	
Matrícula Total	3.320.501	100	4.190.047	100		
Educación Pública	2.896.448	87.23	3.594.172	85,78		
Educación Privada	424.054	12.77	859.875	14.22		

Fuente: Ministerio de Educación, *Memoria y Cuenta* (Caracas: OSPP, 1982 y 1992)[1]

[29] Se sigue un primer análisis de ésta dinámica para los años 80 expuesta en Ramón Casanova y Gabriela Bronfenmajer, "Educación, Estado y Sociedad: a propósito de la privatización" (Valencia: Revista Planiuc, Universidad de Carabobo, N 12, 1986)

La evolución nos coloca frente a las realidades de circuitos de enseñanza que ya no pueden ser concebidos por las diferencias clásicas entre educación pública y privada, siguiendo, por ejemplo, las oposiciones religioso/laico, élite/masas; ni tampoco por la “alianza” originaria entre educación privada y élites tradicionales.

El crecimiento no puede ser atribuido al segmento privado tradicional, sino a un divergente espectro de actores sociales, portadores además de una variada pluralidad de intereses educativos, los cuales vienen dando lugar a una diversa gama de iniciativas organizativas.

Por un lado, aquellas promovidas para cubrir expectativas intelectuales de usuarios de las capas medias; constituyendo diseños institucionales en escala pequeña encaminados a la experimentación de la enseñanza para la actualización de las demandas "cultivadas" de los sectores más educados; los cuales procuran proteger las posiciones adquiridas, intentando asegurar mediante este mecanismo el monopolio de las nuevas competencias escolares.

Por otro, iniciativas más "clásicas" relacionadas desde siempre a sectores altos interesados en la reproducción de estilos culturales propios de las élites tradicionales, y que encuentra en ciertos “grandes colegios” la manera más segura de perpetuar valores y hábitos.

En tercer lugar, iniciativas con cierto dinamismo matricular, orientadas por nuevos empresarios educativos medianos, dirigidas a consolidar un mercado para la demanda residual; sirviendo de avenida para aquellos sectores sociales y escolarizados que logran enseñanzas mínimamente aceptables, o cuyas aspiraciones educativas se limitan a la adquisición de credenciales de las enseñanzas postprimarias que se orientas a carreras cortas. Siendo un fenómeno poco estudiado, podría sugerirse que es consecuencia de la demanda de grupos que recién se incorporan a la educación, en condiciones de insuficiencia de los servicios educativos públicos.

En cuarto lugar, iniciativas derivadas de la modernización ideológica del sector religioso tradicional, las cuales ha concluido resolviéndose por varías vías. Bien modificando diseños y propiciando experiencias pedagógicas de "punta", más cónsonas con las sensibilidades antiautoritarias de las capas más educadas y sin el fardo de la enseñanza confesional. Bien motorizando, según las posiciones asumidas por sectores eclesiásticos en el debate del papel social de la iglesia en el mundo subdesarrollado, movimientos de educación y cultura popular, aspirando a servir de mediación política e ideológica de las demandas de autorganización de los grupos populares, y ejerciendo fuerte influencia en el acceso a los subsidios[30].

Por último, iniciativas volcadas a facilitar las “socializaciones particularistas” de comunidades étnico-religiosas y nacionales de poblaciones que se establecieron en las olas fuertes de inmigración.

Como se quiera, históricamente la importancia del entorno privado estuvo asociada a la satisfacción "tolerada" por el Estado de demandas educativas, en situaciones de una presión social acelerada por la expansión y de saturación de la oferta educativa pública, y no tanto como el producto de un diseño deliberadamente alternativo, particularmente de los sectores y actores que monopolizaban la educación de élites. El Estado, que como parte del "arreglo" político con estos sectores y actores, negoció la existencia de colegios y establecimientos a favor del reconocimiento de la legitimidad de su papel regulador y de su rol dominante, se abrió pragmáticamente, propiciando la oferta educativa privada, en parte, pues, para aliviar la presión social sobre la educación.

[30] El tejido educativo de la iglesia ha crecido considerablemente. Dentro de el resalta Fe y Alegría que constituye un actor muy dinámico en el momento de la descentralización. Apoyándose en ella ha lanzado una ofensiva en la cual puede mencionarse la presión por la transferencia de patrimonio público –liceos y escuelas- a su gestión. La compañía de Jesús constituye pues un actor relevante con plataforma política y una clara idea de los objetivos educativos.

Pero la evolución reciente, indica que *una dinámica similar a la de la educación pública sacude ahora la "flexibilización" progresiva de la enseñanza privada*. Aunque no disponemos de datos precisos, es posible suponer que el dinamismo que viene experimentando está concentrado sobre todo en iniciativas que tocan la producción de servicios para los sectores sociales con peores antecedentes culturales y logros educativos. También, que esta expansión estaría muy asociada a la progresiva disolución de la identidad de las enseñanzas de la educación pública, aquejada de un largo tiempo de huelgas, empobrecimiento de la jornada y pérdida de su original prestigio[31].

Siendo así, lo que parece estar explicando el dinamismo es la emergencia de *un mercado escolar segmentado* de ofertas de enseñanza y logros educativos, que supone la transformación de la relación entre reproducción de las posiciones de élite, curriculum de la escuela privada y excelencia de los resultados.

Lo importante a resaltar es que esta lógica ocurre, como hemos dicho, con una pérdida del dinamismo de la organización pública, que inclusive experimenta retrocesos matriculares- cuya transitoriedad es imprevisible-[32] como consecuencia de deterioros sostenidos de la infraestructura de enseñanza en las redes que gestiona; ampliando el volumen de establecimientos y poblaciones que, entonces, tienden a cobrar nuevas identidades ahora asociadas a la provisión de menos escolaridad y/o escolaridades malas. La tendencia al estancamiento del financiamiento acompañada de la forma tradicional de manejo de los recursos[33], que ha impedido la inversión para el mantenimiento de las condiciones de enseñanza y para la ampliación del tejido de establecimientos y equipamientos, han terminado reduciendo el tiempo de la jornada de estudios a un "minimalismo curricular" insuficiente para proveer conocimientos relevantes[34].

---

[31] "Todavía es parte de la memoria inmediata de los venezolanos el nivel de excelencia de la red pública que comenzó a desarrollarse a partir de los años 30 (luego de la muerte de Gómez) con ayuda de las misiones uruguayas y chilenas y la mística de la primera generación de maestros de la Federación Venezolana de Maestros, el organismo más importante de iniciativas pedagógicas y políticas desarrollado en la educación primaria, hoy en crisis. La Escuela Experimental Artigas, la Experimental Venezuela, el Instituto Gran Colombia, etc., son parte de una red de escuelas y liceos a través de los cuales se logró un sistema público de excelencia y de alta competitividad con los grandes colegios religiosos, democratizando efectivamente el mecanismo de reclutamiento de las élites. Los criterios de autogobierno y cooperativismo, la noción pedagógica del trabajo como fuente educativa generadora de experiencias cognitivas y de relaciones solidarias (el periódico estudiantil, las asambleas y los clubs), los talleres y el aula rotativa. La enseñanza basada en la observación y en la experimentación en cuanto instrumentos de acceso a la ciencia; la introducción de la lección y el manual científico, la valorización de las técnicas psicológicas y de los instrumentos estadísticos para el seguimiento educativo, los cuales marcan la influencia del positivismo en la pedagogía. Todos ellos recuerdan el profundo espíritu renovador de las reformas y los reformadores de la primera generación, hasta tal punto que permitirían hablar de una edad de oro de la educación venezolana." G. Bronfenmajer y R. Casanova, Op,cit,, pág. 113.

[32] Uno de los efectos de la reiteración de los ciclos de ajuste es, por ejemplo, el descenso de la matrícula de la educación básica en los años 94 y 95, la cual se había mantenido, aunque estancado, entre otras cosas por los programas compensatorios. Una análisis de las tendencias de la cobertura desde los 60 hasta ahora pueden verse en Luis Bravo, Papel de Trabajo (Caracas: Consejo Nacional de Educación, 1995).

[33] La desinversión se hace más evidente si a esto le añadimos que buena parte del incremento en el presupuesto educativo en los últimos años tiene que ver con el financiamiento de los programas sociales compensatorios distribuidos a través de la red escolar. Datos del Banco Mundial estiman que en el año 92 este financiamiento superaba en un 40% al presupuesto destinado a la educación primaria. Este y otros datos al respecto se encuentran en Rita Pucci Liprandi, Op.cit, pp. 3-4. Esta desinversión cuando es prolongada, como en el caso venezolano en el cual se observa un estancamiento hacia abajo de la tasa del PIB destinada a la educación en lo que va de la década, como se sabe produce daños irreversibles en las cohortes que la viven, pues la no reposición de equipamientos, el deterioro de infraestructuras, entre otros, hace muy deficitarias sus escolaridades. Estamos en el umbral de inversión en el cual ya comienzan a observarse sencillamente, como hemos dicho, retrocesos en la cobertura. Una información más detallada puede verse en Antonio Luis Cárdenas Colmenter, "Invertir más y mejor en educación (Caracas: Documento de Trabajo, 1995).

[34] La combinación de aperturas tardías del año escolar, huelgas de maestros, cierres transitorios de establecimientos por mal estado de las instalaciones o falta de materiales didácticos, es responsable, para volúmenes importantes de poblaciones escolarizadas, por reducciones del calendario escolar de al menos de un tercio de los 180 días obligatorios de clases. Si a esto se le añade que alguna parte del tiempo de la jornada es utilizado para actividades sociales compensatorias, el panorama es desolador. Ver, Rita Pucci de Liprandi, Op.cit.

Cuadro N° 2

Gasto en Educación, Presupuesto Nacional y Producto Interno Bruto

Años	Gasto en Educación	Presupuesto Nacional	PIB	Relac iones	
				GE/PN (%)	GE/PIB (%)
1985	23.068.4	113.322.2	464.74	20.40	5.00
1986	23480.6	124.169,50	489.17	18.90	4.80
1987	34.499.1	181.820,40	696.42	19.00	5.00
1988	39.591.0	196.585,40	873.28	20.10	4.50
1989	60.781.4	319.477,00	1.520.233	19.00	4.00
1990	69.761.1	594.408,80	2.279.261	11.70	3.10
1991	172.530.4	801.257,10	3.037.492	21.50	5.70
1992	211.658.5	900.511,30	4.132.307	23.50	5.10
1993	242.827.2	1.105.791,70	5.375.399	22.00	4.50
1994					
1995					
1996					
1997					
1998					
1999					

Fuente: Ministerio de Educación, *Memoria y Cuenta* (Caracas: OSPP, 1989, 1990 y 1991); Banco Central de Venezuela, *Anuario de Cuentas Nacionales* (Caracas: Banco Central de Venezuela, 1984-1989 y 1990-1993)[1].

Con ello, la prolongada desinversión viene configurando, además, un circuito residual integrado por un grupo de escuelas que operan con escasos recursos financieros, ofrecen escolaridades cuando más de seis grados y funcionan en situaciones de una alta precarización de instalaciones, dotaciones pedagógicas, profesionalización del personal y una alta tasa de fracaso escolar. Destinados a grupos sociales urbanos y campesinos pobres, los datos indican que se trata de escuelas nuevas, fundadas en el ciclo de los años 80, muy afectadas por la retracción del gasto en educación y el deterioro de la gestión estatal. En este circuito, el desenvolvimiento de la vida escolar cotidiana indica una reducción significativa de la jornada diaria, un solapamiento entre el tiempo educativo efectivo y el tiempo administrativo en el salón de clase, una pedagogía magistrocéntrica con un escaso dominio en los maestros de didácticas dinámicas con un fuerte impacto en el empobrecimiento del curriculum, una

alta reducción de la jornada semanal por ausentismo frecuente de los maestros de las escuelas y por abandono transitorio de los alumnos para ocuparse de tareas domésticas en sus hogares o al trabajo informal.

Lo realmente decisivo de estos nuevos comportamientos de la oferta de servicios es que los flujos de poblaciones hacia los distintos ámbitos que integran las redes públicas y privadas[35], y de estas para proveer enseñanzas, están en función de la acumulación de desiguales capacidades políticas de negociación de recursos financieros, fuentes de innovación, experticias de gestión; suponiendo, entonces, que los grupos de menor poder de negociación, que ahora involucran franjas populares y grupos medios depauperados y que son la mayoría, vienen quedando relegados a lo que hemos llamado "enseñanza de pobres", tema sobre el cual volveremos más adelante.

A la reforma le toca moverse, entonces, en un escenario de problemas viejos con dilemas nuevos: un tejido institucional más segmentado; con dinámicas, además, que reflejan nuevos poderes en los agentes productores de servicios alternos al Estado según la acumulación de experticias administrativas y el control de recursos financieros, ahora alrededor del acceso a los subsidios y de la promoción competitiva de sus proyectos particularistas. Se incorpora entonces por esta vía, diferenciaciones adicionales en los servicios privados y públicos, incluyendo en estos últimos los tejidos estadales y municipales.

Esta diferenciación, que en términos organizativos se expresa en una profunda dispersión y atomización de los servicios, o mejor, en lo que acertadamente se ha llamado una ***miniaturización*** del sistema[36], de alguna manera expresa hoy día mayores desequilibrios regionales y desigualdades sociales en el reparto de la educación.

En este campo podríamos decir que tanto los temas de cobertura rebrotados drásticamente, como los del crecimiento de las franjas institucionales de ***los peor educados***, y los del aumento de las barreras para ***los mejor educados***, están abriendo claramente el riesgo de *una reelitización de la educación*.

2.2.2. La vulnerabilidad nacional de la educación y la pérdida del capital escolar acumulado.

Pero este peligro de una reelitización es compañero de otro fenómeno con implicaciones incluso más drásticas. Las evaluaciones de la literatura en torno a lo que están aprendiendo quienes logran ingresar en la escuela, llaman la atención acerca de que *en el conjunto de las redes, circuitos y establecimientos públicos y privados los conocimientos adquiridos en los saberes estratégicos del curriculum tienden a ser muy bajos*. Sin más, podemos decir que esto supone que viene *aumentando la vulnerabilidad de la educación* en cuanto medio para el desarrollo. En otras palabras, que desde una perspectiva comparada, como veremos, viene ocurriendo una reducción de la productividad de la misma, con el aumento de la distancia con respecto al conjunto de sociedades que atraviesan –digamos convencionalmente- la misma fase de transición.

Los estudios, y de manera especial el realizado por el Centro Nacional para la Enseñanza de la Ciencia (Cenamec), permiten apreciar una tendencia a la baja productividad del conjunto de la educación básica, la cual afecta por igual a las redes públicas y privadas, involucrando incluso a ámbitos institucionales que tradicionalmente han incorporado mayor capital escolar.

---

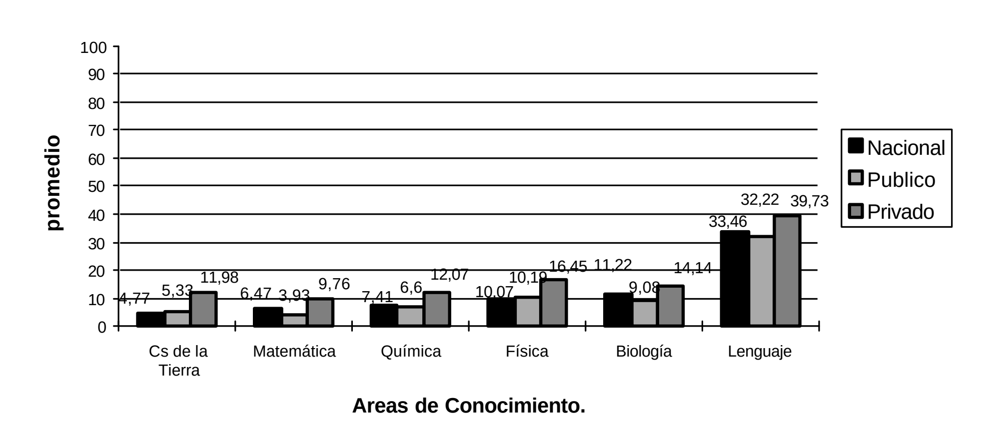
[35]Con predominancia paradójica de desplazamientos de grupos hacia lo público viniendo de redes privadas, por imposibilidades de las familias de seguir financiando la educación; y de clientelas públicas hacia servicios privados comunitarios, alentados por ofertas por lo menos consistentes en el mantenimiento de la jornada y costos bajos.

[36]Bernardo Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (México: Instituto de Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1994), pág. 9.

En el trabajo realizado por el Cenamec -que toma en cuenta una muestra nacional de amplia cobertura-[37], en una escala de valoración de 1 al 50 en el aprovechamiento de conocimientos científicos y de 1 al 60 en el control instrumental de lenguaje, los promedios que indicaban los tipos de manejo de conocimientos en los campos considerados del curriculum son peligrosamente mediocres, y aunque lo son más en la educación pública, también impactan contundentemente a la privada.

Gráfico Nº 1

Conocimiento de los Alumnos según Areas del Curriculum



Fuente: Enrique Planchart, "El problema de la enseñanza de la ciencia y la matemática en la educación básica" (Caracas: II Encuentro Educación Básica. Emergencia Nacional, 1996), Anexos.

Aunque el estudio data del año 85, a juzgar por investigaciones anteriores y por las recientes, más que carecer de vigencia muestra que se trata de un fenómeno que acompaña la evolución de la escolarización de masas, el cual, si bien tiende en todo caso a acentuarse en ciertos momentos de crisis, revela una tremenda dificultad del sistema de enseñanza para resolver pedagógicamente las diferencias culturales de los sectores que se van incorporando por la expansión. Ya una investigación realizada a fines de los años 70 llegaba a las mismas conclusiones[38]. Pero una más reciente, llevada a

---

[37] El estudio fue realizado por Moravia Silva e Inés de Orellana en cooperación entre la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y el Cenamec en el año 1985, para evaluar el dominio acumulado de conocimientos (entre el primer grado de básica y el tercer año de bachillerato, hoy noveno grado) en Biología, Química, Ciencias de la Tierra, Matemática y manejo del lenguaje en estudiantes que egresaban del 9 grado de educación básica . Un resumen de los datos se encuentra en Enrique Planchart, "El problema de la enseñanza de la ciencia y la matemática en la educación básica" (Caracas: II Encuentro Educación Básica. Emergencia Nacional, 1996).

[38] Gabriela Bronfenmajer y Ramón Casanova, Op.cit.

cabo en el 92, que incluía el análisis comparado en el manejo comprensivo de la lengua en alumnos de 31 países, revelaba que el desempeño de la educación venezolana era de los más bajos[39].

Adicionalmente, otra referencia la constituye los resultados de la participación en competencias escolares regionales. Siendo que se trata de alumnos de las mejores escuelas - en nuestro caso mayoritariamente privadas -, los logros no les ha permitido ir más allá del umbral medio de desempeño[40].

Pero más, dos estudios de ahora aportan datos que dicen de la persistencia de esta dinámica. El primero, en una perspectiva igualmente comparada, evalúa la situación con respecto a los logros educativos de un conjunto de sistemas de enseñanza básica en la región[41]. Observando en los grados tercero y cuarto los comportamientos en el campo del manejo del curriculum en lenguaje –compresión lectora, práctica metalingüística y producción de textos- y matemáticas –numeración, operación con números naturales, fracciones comunes, geometría y medicación y habilidades aritméticas-, para nuestros propósitos el análisis de las medianas por países indica que Venezuela en ningún caso se ubica por encima de la media regional lo que si sucede con otros países.

En los resultados en lenguaje la mediana obtenida en Venezuela se ubica por debajo de la media regional en tanto que Argentina, Brasil, Chile Cuba, Colombia, México y Paraguay se sitúan por encima. En cuanto a matemáticas, los valores obtenidos en tercer grado colocan de nuevo a Venezuela por debajo de la media regional acompañando a todos los otros países menos Argentina y Cuba cuyas medianas se ubican por encima. Sin embargo en cuarto grado las medianas de Brasil, Chile y Colombia los elevan por encima de la media regional y México la iguala mientras que Venezuela permanece por debajo.

El segundo, este referido específicamente al caso venezolano[42], agrega información interesante por el acercamiento novedoso al estudio del desempeño escolar desde el ángulo de los logros educativos. Realizado cubriendo nacionalmente la situación de la educación básica, evalúa las competencias en lengua y matemáticas de los estudiantes del tercero, sexto y noveno grado, más allá de la tradicional constatación de cuánto de lo que debieran saber realmente saben los alumnos.

Los resultados de este trabajo reportan no sólo los bajos niveles del aprendizaje sino además que se trata de una dinámica acumulativa; esto es que a medida que se sube en los grados escolares las deficiencias son más marcadas.

Los datos de los cuadros permiten valorar esta dinámica. En el primero se presenta el promedio de preguntas contestadas correctamente del total de preguntas hechas a los alumnos que constituyeron el universo de la evaluación. En el caso del tercer grado se registran dos cifras, la identificada como Prueba base y la de la Prueba final, la primera se refiere a conocimientos inherentes al primero y segundo grado y la Prueba final a los correspondientes al tercer grado.

---

[39] Un tercio del máximo esperado para el cuarto grado y menos de la mitad para el noveno grado. Armando Morles, "Los niveles de comprensión en la lectura del estudiante venezolano en la educación básica" (Caracas: Universidad Central de Venezuela, Documento de Trabajo, 1992).

[40]Nos referimos a las Olimpiadas Iberoamericanas de Matemáticas de los años 90 y 91. Ver Enrique Planchart, Op.cit., Anexos 5 y 6.

[41] Orealc/Unesco, *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primer Estudio Internacional Comparativo* (Santiago de Chile: Orealc/Unesco, 1998). Los países de la muestra fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

[42] Moravia Silva, et.al., *Informe para el Docente. Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje* (Caracas: Ospp. Ministerio de Educación, 1998).

Cuadro N° 3

Puntuación promedio por área

Tercer Grado

	Lengua		Matemáticas	
	Media Aritmética	Número de preguntas	Media Aritmética	Número de preguntas
Prueba base	11.83	19	8.46	14
Prueba final de etapa	7.71	15	11.52	21

Sexto Grado

	Lengua		Matemáticas	
	17.94	34	17.24	36

La observación de las medias aritméticas indican que un porcentaje significativo de las preguntas no fueron contestadas correctamente. Las conclusiones que se pueden derivar son preocupantes, como lo evidencian los resultados presentados en una escala de *No Logro* los que contestaron el 39% o menos de la prueba, de *Logro Parcial* los que contestaron entre el 40 y el 69% de la prueba y el nivel de *Logro*, los que contestaron el 70 % o más de las preguntas.

En el tercer grado, en la prueba base, en casi todas las entidades federales los alumnos se ubican en el nivel de *logro parcial* con el agravante que en comprensión de la lengua escrita, la mayoría se ubica en el de *no logro* con excepción de siete estados y en la prueba de final de etapa, igualmente, la mayoría se ubica en el de *logro parcial* y más preocupante aún, en la comprensión de la lengua escrita, ahora, en todas las entidades federales los alumnos se ubican en el nivel de *no logro*. En cuanto a nociones lingüísticas tanto en la prueba base como en el de final de etapa la mayoría se concentra en *el logro parcial*

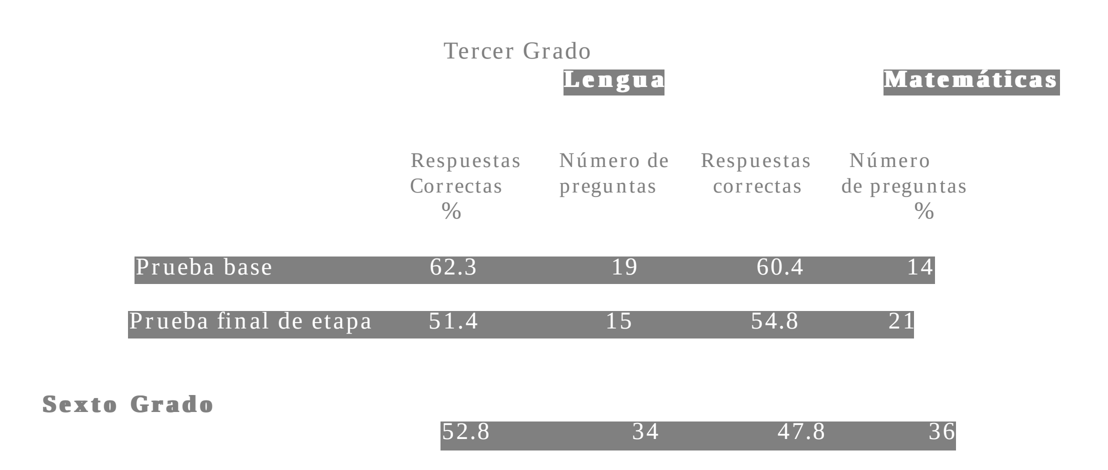
Los resultados no son diferentes en el área de matemáticas en el cual en la prueba base y de final de etapa, la mayoría se ubica en el nivel de *logro parcial*, situación que se empeora si se considera por separado el tópico de la medida y la geometría en los cuales el mayor porcentaje se coloca en *no logro*.

Lo datos que avalúan la comprensión de la lengua escrita y en el manejo de las matemáticas, sugieren carencias que se acumulan según se avanza en el recorrido escolar. As í, mientras en el momento de la prueba base (conocimientos de primer y segundo grado) casi todos los alumnos se ubicaron en el *nivel de logro* en lo que respecta al manejo de Números y Operaciones; en la prueba final de etapa (tercer grado), se colocan en el de *logro parcial*.

En el sexto grado la situación no es diferente. En el área de lengua la mayoría del alumnado se ubica en el nivel de *logro parcial*; y mientras en la comprensión lectora una mayoría se ubica en el *logro parcial*, en nociones lingüísticas se coloca en el de *no logro***.** Este dato evidencia igualmente la conclusión de una dinámica carencias acumulativas ya que en el tercer grado en el campo de nociones lingüísticas la mayoría se ubicó en el rango de *logro parcial*.

En el área de matemáticas la mayor concentración también ocurre en el nivel *de logro parcial*, lo cual, visto por tópicos, suma más evidencias a lo se viene sosteniendo. En Medida, Organización y Representación de datos así como en geometría. la mayoría se coloca en el ámbito del *no logro*; esto es: que no se mejora en nada “background” que se traía del tercer grado.

Cuadro N° 4
Porcentajes de Respuestas Correctas



Tercer Grado	Lengua		Matemáticas	
	Respuestas Correctas %	Número de preguntas	Respuestas correctas	Número de preguntas %
Prueba base	62.3	19	60.4	14
Prueba final de etapa	51.4	15	54.8	21
Sexto Grado	52.8	34	47.8	36

Anotemos brevemente que estos datos que aporta la literatura inducen a pensar, entonces, que la educación venezolana tiende a colocarse, en el contexto regional e internacional entre las más vulnerables en relación al capital escolar que acumula en el punto de partida: la escuela básica, pongamos por caso, para corresponder al creciente papel de ésta como "ventaja económica".

Igualmente, desde una perspectiva más acotada a la cuestión que nos interesa del desempeño y la organización, las evidencias empíricas están sugiriendo que el crecimiento de la oferta de servicios no muestra señales de disponer de capacidades para producir condiciones de enseñanza que permitan transformaciones en los aprendizajes; menos para revertir las determinaciones culturales de origen del grueso de las poblaciones escolarizadas precariamente, que crecientemente amplían la franja de los peor educados.

Esto deja al menos abierta nuevamente una pregunta importante*: el dinamismo de la oferta del sector privado pareciera no estar correspondido con un igual dinamismo en lo que aprenden quienes se incorporan a él,* pudiendo indicar que tampoco es capaz de vencer las barreras sociales que garantizan el éxito educativo[43].

Teniendo en mente lo que venimos argumentando, las características de los "polos emergentes" de lo privado no permiten visualizar que *el hecho de mejores gestiones esté dando lugar a mejores logros*; aunque en verdad es prematuro decirlo y se requiere de investigaciones que están por hacerse. Lo que sí es cierto es que alcanzan jornadas menos interrumpidas, generando un impacto en la imagen de los usuarios, al verla en comparación con la miserabilización de los servicios nacionales públicos[44]. Sólo que esto tiende a ocultar otro hecho menos visible pero igualmente

[43] Esta hipótesis ya ha sido planteada para América Latina por Juan Carlos Tedesco, Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina (Quito: Instituto Fronesis, 1991).

[44] A la luz de las evidencias de lo que están enseñando las escuelas, tanto en las estrategias comunitarias de gestión privada como en las de manejo descentralizado, el problema es que ciertamente no pasan de ser enseñanzas residuales. Con modalidades de este tipo será por lo demás difícil mantener las capacidades educativas de innovación en gran escala, necesarias para hacerse cargo de los problemas pedagógicos dejados por la crisis en la poblaciones populares y para los abiertos por las demandas de la sociedad del conocimiento. En general, un balance reciente de la descentralización anota, apoyándose en algunos estudios nacionales, que los impactos aún no se ven. Citando reportes de Colombia y Brasil se insiste

significativo en el caso de las redes gestionadas por corporaciones: el límite proveniente de sus implicaciones, por ejemplo religiosas, hoy oscurecidas por la crisis de gobernabilidad y el papel tremendamente positivo de la iglesia popular. El renacimiento de la influencia de la iglesia institucional como importante agente corporativo de poder educativo, pudiera reeditar a mediano plazo antiguos antagonismos frente a los necesarios contenidos seculares y plurales de la cultura y "universalistas" del curriculum escolar en la sociedad democrática moderna[45].

Con menos camino andado, otros parecen ser los escollos que afectan la reforma desde las estrategias del emergente polo descentralizado de los servicios públicos. Más que por la maquinaria estatal central, originado como respuestas políticas locales de algunas administraciones estadales para legitimar la autonomía en la gestión política y administrativa, sin asumir la transferencia de las escuelas nacionales estas experiencias no terminan de cuajar, más bien tienden a congelarse. Tal es el recorrido de las más visibles; comenzadas experimentalmente alrededor del año 89 con un ensayo que incluía un grupo mínimo de escuelas, para 1995 no habían logrado sobrepasar este rasgo, alcanzando tan sólo 22 establecimientos de un total de 402 de administración estadal, en el caso de la experiencia de las Escuelas Integrales de Mérida[46]. Y en el del *PEEB* del Estado Bolívar sin poder ir mucho más allá de las escuelas iniciales, también distante de cubrir un porcentaje significativo de la red educativa local y hoy en franca decadencia[47].

Congeladas o de marcha lenta, lo que indican algunas evaluaciones hechas es que los escollos provienen sobre todo de los costos financieros de su masificación, cuando tienen que incorporar medios de enseñanza, ampliar la jornada, mejorar y capacitar maestros, otorgarle experticia gerencial a directores, reacondicionar las instalaciones, manejar programas compensatorios, e introducir nuevas tecnologías[48].

Pero igualmente hablan de la fragilidad de las alianzas que le pueden dar permanencia. Asociadas a toda costa a los liderazgos de las autoridades locales y a los mecanismos políticos que los respaldan, al cerrarse los ciclos electorales de estos, esta misma identificación se vuelve contra ellas, por lo menos desde el ángulo del eclipse del encanto inicial y del apoyo que requieren, sin haber madurado la participación comunitaria ni materializarse capacidades organizativas al interior de las instituciones educativas. La sustitución por grupos políticos rivales, coloca en el riesgo permanente de la incertidumbre el destino de estas experiencias.

Gestadas en el momento de menor presencia y mayor pasividad de la maquinaria del Estado, las posibilidades limitadas de sostenibilidad política y financiera parecen hacer a estas estrategias muy vulnerables en el mediano plazo. Tal vez ello sea lo que explica la lentitud de los gobiernos estadales por comprometerse en programas de transferencias de servicios educativos, o por iniciar cambios organizativos en aquellos que manejan, si se tiene en cuenta que de las 22 administraciones estadales para 1999 no más de tres habían firmado convenios con el gobierno central, mientras la mayoría se resiste y lo hace de manera lenta[49].

---

que el mejoramiento de la gestión no ocasiona o descuida el campo de la enseñanza y los aprendizajes. Marcela Gajardo "Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década" (Santiago de Chile, Preal, N° 15, 1999).

[45] Esto ya ha sido sugerido agudamente por el padre jesuita Arturo Sosa, Entrevista (Caracas: Diario El Nacional, edición del 4 de noviembre de 1995).

[46]Los datos provienen de Juan Carlos Navarro, "La gerencia de la reforma educativa en Venezuela: el caso de las escuelas integrales del estado Mérida", en Rafael de la Cruz, Op.cit., 1995, pág. 41.

[47]Una presentación resumida de la estrategia del PEEB y de su evolución está en Beatríz Estrada, *La experiencia educativa del Estado Bolivar. Un compromiso de cambio* (Ciudad Bolivar: Gobernacion del Estado Bolivar, 1995).

[48] Rafael de La Cruz (Comp.), Op.cit.

[49] Un análisis de la marcha de los arreglos legales y políticos para impulsar la transferencia de competencias educativas hacia las administraciones locales puede verse en Esther Gamus, "La Trayectoria de la Descentralización Educativa. Un balance general", en, R. Casanova (editor*), La reforma educativa. Estudios sobre el estado de la descentralización a fines de los años noventa* (Caracas: Cendes, 1999).

3. *La reforma: Desarrollo, cambio institucional y organización. Revisando las claves*

El balance que hemos venido haciendo deja entrever, al menos, dificultades crecientes en la marcha de la reforma.

Es indudable que al observar esta marcha muchas preguntas quedan planteadas: ¿es realmente el curso seguido, sometido a la lógica de una evolución "espontánea" de reorganización de servicios y de producción de diferenciación interinstitucional sin que simultáneamente ocurra una reestructuración de la maquinaria central del Estado para la conducción, lo que explica estas dificultades?. ¿Más bien deben ser atribuidas a la complicación logística y al retraso tecnológico de escuelas y servicios locales para gestionar aquellos territorios de las decisiones transferidas o por transferir?. ¿Tienen que ver con la precaria incorporación de la experimentación pedagógica del aprendizaje y la enseñanza a la idea del cambio institucional?[50]. ¿Obedecen a las consecuencias del "reduccionismo modernizador" que la valora sobre todo por sus consecuencias para el tránsito de una "administración burocrática" a una "administración gerencial" en las agencias del Estado[51]?.

O, en otro plano: ¿es viable endógenamente, o depende de la lógica global de la reforma del Estado?;[52] ¿es eficiente en las condiciones financieras impuestas por la crisis "fiscal", siendo estas condiciones las que dan cuenta de los mínimos impactos en la calidad que se observan luego de un tiempo significativo de maduración de la reforma educativa?. Puede por si sola la incentivación de la competencia interinstitucional mejorar la calidad de los servicios?.

Estas preguntas, sin duda interesantes para pensar su viabilidad, sugieren la necesidad de revisiones. Revisiones que en buena parte deben estar relacionados con la necesidad de abrir *las perspectivas teóricas* con las que se abordan las preguntas que introduce su evolución y los efectos que debe controlar.

De cualquier manera, todas estas parece apuntar al menos la necesidad de revisar las *visiones de la educación* con las cuales se piensan los modelos de cambio a los datos de sociedades, como la

---

[50] Esto ha sido sugerido, por ejemplo, en el documento preparado para la Reunión de Ministros de Kingston de 1996. Ver, Ernesto Schiefelbein, et. al., "Educación para el desarrollo y la paz (Kingston: Unesco, 1996).

[51] Joan Prats i Catalá, "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista" (Caracas: CLAD, Revista Reforma y Democracia, N° 11, Junio de 1998). Provocadoramente Prat anota: "Se sugiere...que la historia nos ha llevado de la administración patrimonial a la administración burocrática y que, de ésta nos ha de conducir en línea de progreso a la administración gerencial...Frente a las interesantísimas propuestas de este neoreformismo...creemos, sin embargo,...que para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias, capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del estado...", pág. 22.

[52] Desde esta perspectiva es importante tener en cuenta que los orígenes temporales y las razones de la reforma educativa han sido diferentes en América Latina. Digamos que hay un grupo (Chile, Argentina, Brasil) en el cual ocurre a fines de los 70 y comienzos de los 80 y otro (Colombia, México, Nicaragua, Venezuela) en el que se sucede en los 90. En lo que respecta a lo segundo, en unos casos la reforma educativa forma parte de una lógica de relegitimación del Estado en una fase de presión por la profundización de la democracia (Colombia Venezuela). En otros es alentada por reformas estructurales dentro de un esquema autoritario de funcionamiento (Chile y Argentina). En unos ocurre sobre todo acompañando una refundación democrática luego de la crisis autoritaria (Brasil), o para reforzar el poder del Estado (México). En unos se incluyen mecanismos para estimular el abaratamiento de los costos de los servicios y el control sindical. En otros, gira en torno a la expectativa de un achicamiento del tamaño del Estado. El rumbo por lo tanto ha sido diferente y mientras en unos se le concedió un lugar central a un fuerte mercado (Chile), otros transfirieron decisiones administrativas pero manteniendo una fuerte dependencia financiera del Estado Central (México) y en unos cuantos las iniciativas incluyen el manejo de decisiones financieras y pedagógicas en manos de la administración local y las escuelas (Brasil). En unos casos, Chile y Argentina, la reforma fue impuesta; en otros forzada desde arriba (México); en unos pocos negociada (Brasil, Colombia). En todos los casos sin duda que han aparecido nuevas formas de provisión de los servicios y mecánicas políticas en torno de las responsabilidades. Unos traspasan la administración pero no conceden o lo hacen poco autonomía financiera (Argentina, México), otros la correlacionan (Brasil). La minoría incluye poder de decisión curricular a las escuelas (Brasil, Venezuela). En unos prosperó y prospera alrededor del crecimiento de los servicios municipales, en algunos se generó un fuerte segmento privado subsidiado; en otros, una gran competencia entre organizaciones estaduales, municipales y nacionales. En las que coincidieron con la etapa autoritaria fueron implementadas mediante una vía rápida, mientras que en la mayoría han sido graduales, dependiendo de las incertidumbres alrededor de los consensos.

venezolana, que incrementan la polarización educativa; pero, igualmente, ampliar las *imágenes de desarrollo* desde las cuales se le asignan propósitos a la reforma.

Revisemos con más detalle estos temas.

3.1. ¿Desarrollo o simple cuestión de gerencia?

Entrando, debemos insistir en la conveniencia de volver a pensar la reforma como parte de una *imagen de desarrollo* y no como una simple modernización en la gerencia escolar. Y desde este punto de vista, resulta de primer orden *revisar qué valores colocar en el centro del impulso de la educación hacia delante*.

Esto quiere decir varias cosas. Primero, que hay que avanzar por sobre aquel pensamiento que entiende a la reforma educativa como una “variable independiente”[53]. Como lo evidencia la literatura reciente, las posibilidades de éxito de la reforma dependen de manera importante de su coincidencia con *épocas de crecimiento y estabilidad de la economía*[54]. Pero más: de la importancia que se le otorgue. Esto último de alguna manera sugiere la necesidad de superar la visión que postula que es posible arreglar la educación aún manteniendo las condiciones de asignación de financiamiento. En este terreno está planteado *políticamente* la cuestión del *mínimo* desde el cual es posible garantizar el éxito de la reforma. Dicho de otra manera, en épocas de recesión es difícil consolidar iniciativas del tipo de la descentralización, más aún en el interior de políticas económicas afincadas en el control del gasto social. Siendo costosas y operando con agudas depreciaciones de instalaciones y condiciones laborales, lo que ocurre en un círculo perverso. Un ejemplo típico de esta perversidad es el del salario de maestros y la conflictualidad que lo acompaña. Cualquier mejoramiento del ingreso es rápidamente absorvido por la inflación. Ciertamente, sin crecimiento y estabilidad económica no hay desarrollo de la educación, independientemente de cuán dispuesta estén las burocracias publicas a otorgarle importancia a una agenda educativa en las reformas del estado. Es este un campo donde se revela el vínculo estrecho entre economía y educación hoy día.

Segundo, desde el ángulo normativo frecuentemente obviado y contra el “instrumentalismo” administrativista, igualmente la cuestión de *qué objetivos atribuirle.* En otras palabras, que la

---

[53] Una perspectiva para mirar esta cuestión la recoge Tedesco. En tono muy escéptico, anota la vulnerabilidad de la reforma educativa en América Latina, observada en sus magros logros, en razón de haber convertido en variable independiente a la educación, olvidando que para que funcione la educación se requiere un “mínimo” de equidad en el funcionamiento de la sociedad. Invirtiendo la idea dominante considera que “no se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?..[concluyendo que]... por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos no tienen impacto en los resultados escolares de los alumnos.”. Juan Carlos Tedesco, “Desafíos de las reformas educativas en América Latina” ((París: Carta Informativa del IIPE, Vol. XVI, N° 4, Diciembre 1998), pág. 1.

[54] Por ejemplo, en un estudio comparado de la reforma en siete países de la región, se pondera la importancia de la disponibilidad de recursos y del papel del Estado en garantizar la sostenibilidad financiera de una dinámica de cambio que es costosa, asociando fuertemente los éxitos a los momentos y/o mayores condiciones de crecimiento de estas sociedades. Evaluando su impacto, el texto anota “La importancia del cuadro macroeconómico imperante durante la implementación de la reforma, con respecto, en particular, a la evolución de la tasa de crecimiento de la economía y del déficit fiscal del gobierno... El análisis del caso chileno permite destacar la importancia del apoyo financiero del gobierno en la implementación de una reforma de descentralización en casos de escasa capacidad de recaudación local. Empezada en un momento de crecimiento de la economía con una situación de superávit fiscal, la reforma chocó, sucesivamente, contra la crisis de 1982 que la detuvo parcialmente y, sobre todo, llevó a una drástica caída de las transferencias del gobierno central hacia los municipios, que, en un cuadro de escasa autonomía municipal y escolar, contribuyó a la reducción de la calidad de las escuelas traspasadas (ilustrado por la pérdida de matrícula respecto al sector privado y privado subsidiado. En el caso argentino, por lo menos, la reducción de los aportes federales, generada por la crisis económica de los ochenta y la voluntad de estabilización del déficit fiscal del gobierno, fue aliviada por las mejoras en la capacidad de recaudación de las provincias adoptadas antes de la reforma. En este país, sin embargo, haber empezado la reforma de descentralización en el medio de una crisis fiscal (...) llevó a elecciones extemporáneas a cualquier exigencia educativa, con repercusiones negativas sobre la eficiencia, calidad y equidad.” Emanuela di Gropello, “Descentralización de la educación en América Latina: Un análisis comparativo” (Santiago de Chile: Cepal, 1997.

"ideología"de la reforma –y el alcances del cambio institucional- debe problematizar la esfera de los propósitos a los que se dirige, no "cerrando" su ámbito teórico al de los necesarios pero insuficientes efectos modernizadores en la gestión y de estos, por derivación, en la calidad y la equidad y si en el interior de una *reevaluación de la teoría del desarrollo*[55]. Y en este campo debe abrirse en su definición a la revisión de los *valores* que están o deben estar en la construcción de una imagen de desarrollo de largo plazo .

Combinando a rajatabla los argumentos anteriores, para los propósitos de este trabajo diríamos que el curso de la reforma está asociado a los valores que alientan una imagen de desarrollo, los cuales deben estar al comienzo de la aventura de cambio y no al final. No se trata entonces puramente de otorgarle preferentemente objetivos de corto plazo e instrumentales (por ejemplo, control del gasto), pues esto pudiera resolver ciertamente problemas de ingeniería fiscal pero ser contraproducente en el largo como demuestra el deterioro sostenido del patrimonio que causa la desinversión.

Y por aquí, una cuestión que parece relevante es que mientras no se asuma el tema de las relaciones entre *valores* y *crecimiento* en los programas de ajuste[56] y seriamente se ponga en discusión el lugar que deben tener la *justicia* en la definición de prioridades, estaremos en franca desventaja para procurar formas adecuadas a la organización de la vida social. Vistas las cosas de la desigualdad se hace imprescindible recolocar lo valores de la *justicia distributiva* - que en educación remiten a la igualdad de oportunidades[57]- en el centro de la razón del Estado y las políticas públicas en la sociedad democrática, ligándola a la necesidad de procurar los mínimos económicos y sociales de bienestar[58]. No se trata de una cuestión meramente ideológica pues no podemos dejar de lado, por ejemplo y para lo que no proponemos en este texto, que la forma organizativa y los propósitos que orientan una institución cualquiera tienen que ver con los valores que definen su horizonte.

3.2. Reinventar la educación o Revitalizar el Estado

Otra cosa importante es entender que las ideas de gestión y cambio institucional que acompañan el diseño prevaleciente de la reforma no son otra cosa que el nuevo espacio de una disputa aún en ciernes y que como tal debe valorar las respuestas que entraña según el mismo curso del debate. Hasta ahora hemos asistido, sobre todo, a una fuerte batalla por despejar el alcance de la educación con respecto a la transformación del Estado.

Y es que simplificando mucho las cosas, en realidad el terreno de la confrontación toca al cómo responder a los problemas fiscales, a la emergencia de nuevas demandas democráticas por el

---

[55] Sobre este particular puede consultarse, por ejemplo, Amartya Sen, "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI"(Caracas: Indes, Documentos del Seminario Alta Gerencia Social para Gobernaciones y Alcadías, 1998).

[56] Esta es una de la líneas de discusión de Sen, engarzada con la necesidad de valorar heterodoxamente la experiencia histórica e intelectual de la idea del desarrollo y romper con una aproximación simplista al pensamiento "desarrollista". Sen es enfático al respecto, al criticar las teorías del crecimiento y las visiones del desarrollo "duro". Contra la suposición de que el desarrollo implica una fase de acumulación forzada que debe postergar los objetivos de equidad, anota que se trata, en cualquier caso, de una *elección* política, vale decir, de cuáles valores y prioridades asignar. "Algunos críticos se han mostrado reticentes a ampliar el concepto de desarrollo del simple crecimiento del PIB per cápita, a la ampliación de las capacidades y libertades humanas...Cabe preguntarse si es válido reducir nuestra valoración a los bienes y al mercado porque la única alternativa posible [desde las técnicas económicas] es emitir juicios comparativos sobre las ventajas personales, en vez de seleccionar información acerca de los diferentes aspectos de la calidad de vida...Dado que es ineludible realizar una valoración al efectuar juicios acerca del progreso y el desarrollo, parece indispensable emplear la noción de valor en la forma más explícita posible...La valoración de la calidad de vida así como las diferentes habilidades del ser humano, debe someterse a debate público como parte del proceso democrático de 'elección social'...De hecho, incluso aceptando la consecución de una mayor prosperidad económica como eje central del proceso de desarrollo, no podemos olvidar que tal supuesto se basa en los valores compartidos por la sociedad." Amartya Sen, Op.cit., pp. 21-22.

[57] Entendiendo por tal la igualdad de tratamiento en la asignación de recursos. Ver David Miller y Michel Walzer (Comps.), *Pluralismo, justicia e Igualdad* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997).

[58] La discusión sobre los mínimos y la justicia desde las perspectivas de las diversas corrientes se encuentra en Francisco Cortés Rodas, *De la política de la libertad a la política de la igualdad. Un ensayo sobre los límites del liberalismo* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de Antioquia, 1999.

control social de la gestión y la autorganización social, a la irrupción de formas organizativas descentralizadas permitidas por los cambios tecnológicos en el funcionamiento de las instituciones. En su conjunto estos hechos han abierto fuertes interrogantes acerca de cuáles deben ser las respuestas a la crisis de las formas tradicionales del Estado y cómo aumentar los resultados democráticos desde el terreno de la organización.

Quedándonos en el ámbito estaudinense -que ha tenido una influencia decisiva-, ciertamente el predominio del liberalismo conservador en realidad ha hecho olvidar la diversidad de los argumentos y las hipótesis en juego. Y es que si bien las interpretaciones que se han venido imponiendo favorecen visiones del tipo *reinvención del gobierno*[59], ganadas para la promoción de la aceptación de la superioridad del mercado y la abdicación del aparato público y sus funcionarios a favor de la ideología y el comportamiento empresarial, también es cierto que a contracorriente de su poderosa influencia con el asalto neoliberal del espacio público, estas vienen siendo enfrentada por corrientes que anotan la conveniencia, por ejemplo, de una *revitalización de Estado desde adentro,* alentando una revolución cultural de la gestión pública al introducir más riesgo e innovación y menos control burocrático y reglamentación en los valores institucionales[60].

En realidad esta última perspectiva, representa una reacción interesante que debe ser tomada en cuenta desde el análisis de las condiciones del cambio institucional. En todo caso, se puede decir que mirando los problemas educativos de nuestras sociedades sigue siendo relevante insistir en el significado democrático de proceder a una reconstrucción de la organización pública y sus agencias. Esto implicar reconocer en la especificidad histórica de la institucionalidad que le ha sido característica a América Latina[61] que de lo que se trata es de cerrar las brechas democráticas de sociedades de pronunciadas desigualdades "sistémicas" para la participación política, evitando los riesgos de alentar con la reforma en realidad una cristalización corporativa de la sociedad civil, promoviendo realmente mayores ventajas en los que ya participan[62] .

---

[59] Quizás la más extendida en América Latina y que en educación se suele resumir en la formula "financiamiento público y gestión privada". Ver David Osborne y Ted Glaebler, *La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Barcelona: Ediciones Paidós, 1994).

[60] Se trata de una reacción múltiple de la comunidad académica a los límites de la reforma a la administración pública norteamericana en la idea privatizadora de la reinvención del gobierno. David Arellano Gault condensa así esta reacción: "..[E]n el corazón de este planteamiento se encuentra la idea de liberar a los actores [estatales] de excesivas restricciones, ya que una mayor flexibilidad permitiría que los flujos organizacionales mejoren su calidad y generen alternativas...La grave preocupación por la responsabilidad y por evitar la corrupción y el gasto excesivo ha llevado a desarrollar controles impresionantes sobre cualquier actividad o decisión que un servidor público deba desarrollar. La fragmentación y desconfianza que este proceso ha propiciado tiene un síntoma particular: los empleados de gobierno son los grupos más desmotivados, temerosos de tomar iniciativas e incapaces de aproximarse a actividades innovadoras. En pos de la responsabilidad (*accountability*), se ha atado de manos y pies a los empleados de gobierno..
Destacar el resultado sobre el control, la confianza sobre la supervisión y la innovación sobre el cumplimiento de metas será la tarea de un proceso de redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados, representantes y funcionarios.". El trabajo de Arellano Goult vale la pena para seguir el itinerario de la discusión sobre la reforma del Estado y la gestión púlica. David Arellano Goult, "Gestión pública en los Estados Unidos: crisis y estado del arte" (México: Revista gestión y política pública, vol. IV, núm. 1, 1995), pág. 138. Un libro que reúne argumentos educativos a favor del primer argumento lo es el de Louis V. Gerstner, et.al, *Reinventando la educación. Nuevas formas de gestión de las instituciones educativas* (Barcelona: Editorial Paidós, 1996).

[61] Tal como lo sugiere Joan Prats, Op.cit.

[62] Cierto es que las dinámicas *inducidas* de participación popular en la gestión de servicios por parte de agencias internacionales y gobiernos han facilitado la aparición alrededor de lo "popular" de consultoras u organizaciones que le han otorgado un cariz administrativo a la participación y una fuerte lógica de mercado a la participación. En realidad habría que revisar el impacto real de ese creciente territorio de lo no gubernamental en la formación de núcleo corporativos de poder informales y clientelares. En los hechos, lo que sucede con buena parte de estas experiencias es el control de los mecanismos de negociación del financiamiento público y una profesionalización del trabajo comunitario con un deterioro de los valores políticos de cooperación, solidaridad y asociacionismo político, al controlar la experticia de la que los grupos populares no disponen. Nuria Cunill anota agudamente que "no todas las experiencias de participación, aun cuando sean exhibidas como exitosas constituyen expresiones modales de una sociedad civil desarrollada. De hecho, las más de las veces son prácticas sociales que no se corresponden a un mundo de vida institucionalizado por derechos y/o representan formas de lucha defensiva, básicamente asociadas a la propia supervivencia. Desde esta perspectiva, muchas experiencias pueden estar expresando más el fracaso de constituir una sociedad civil fuerte en América Latina que lo contrario." Nuria Cunill, "La participación ciudadana en la implementación de programas sociales. Balance y significado" (Caracas: materiales del seminario "Política social, exclusión y equidad", 1998), pág. 1,

Quedándonos en el campo de la gestión de la educación, lo que aparece como tarea impostergable es *la reconstrucción de tejido organizativo –hoy desmantelado- y la instalación de horizontes institucionales* –hoy ciertamente espúreos- capaces de romper los mecanismos que refuerzan sistémicamente la discriminación educativa**.** Siendo así, la descentralización puede constituir un medio de la reforma para impulsar resortes administrativos y políticos que estimulen nuevas capacidades de gestión de las escuelas que permitan superar ese "vaciamiento" en que se encuentran los establecimientos; que los acerquen a la fuentes de dinamismo educativo reduciendo el impacto de la obsolescencia del curriculum; que venzan la desatención a las demandas de los usuarios; que sean receptivas a las innovaciones para resolver los dilemas permanente del reparto de cobertura y calidad del acceso social a los bienes educativos; que introduzcan nuevos incentivos, un acercamiento a los valores de equipo, control de las decisiones, al mismo tiempo que de responsabilidad con los beneficiarios.

Sólo que este debe ser un movimiento que debe evitar los efectos perversos de *un punto de partida altamente desigual desde el poder –acceso a recursos, experticia, prestigio- de que disponen los grupos y las escuela*s en la organización escolar. Y en este campo la pregunta obligada es la de siempre: ¿cuál institución puede garantizar los mínimos sin reforzar las condiciones de discriminación polarizada que se observan casi como irreversibles en América Latina?.

Es desde esta perspectiva, sin negar adicionalmente su fuerza para producir integración social, que valoramos la necesidad de emprender la reconstrucción de los *sistemas nacionales de educación*. Representan una posibilidad desde la institucionalidad propia de las sociedades latinoamericanas para enfrentar, pues, los peligros de una "miniaturización" del sistema. Y, también, del riesgo de una destrucción del patrimonio educativo [63] que las sociedades latinoamericanas acumularon en el ciclo de "expansión fácil", el cual se expresa en matrícula, infraestructura, capital cultural, experticia administrativa y técnica.

---

[63] Adriana Puiggrós, *Volver a educar* (Buenos Aires: Editorial Ariel, 1995).

Bibliografía

Baudalot CH. y Establet R., *La Escuela Capitalista* (México: Siglo XXI Editores, 1978).

Bernstein Basil, "La educación no puede ser una compensación de lo social" en David Rubinstein y Colin Stoneman, *Educación para la democracia* (Caracas: Monte Avila Editores, 1976).

Bernstein Basil, "Social Class, Lenguage and Socialization, en, J. Karabel and A. H. Halsey, *Power and Ideology in Education* (New York: Oxford University Press, 1977).

Bowles S. y Gintis H., *La Instrucción Escolar en la América Latina* (México: Siglo XXI Editores, 1981).

Bravo Luis, Papel de Trabajo (Caracas: Consejo Nacional de Educación, 1995).

Bronfenmajer G. y Casanova R., *La Diferencia Escolar* (Caracas: Editorial Kapelusz, 1986).

Cárdenas Antonio Luís, "Programa para el mejoramiento de la educación preescolar y básica del estado Mérida" (Mérida: Gobernación del Estado Mérida, 1993).

Carnoy Martin, *La Educación como Imperialismo Cultural* (México: Siglo XXI Editores, 1977).

Casanova Ramón y Bronfenmajer Gabriela, "Educación, Estado y Sociedad: a propósito de la privatización" (Valencia: Revista Planiuc, Universidad de Carabobo, N 12, 1986).

Casanova, Navarro, Jaén, Corredor (coords.) *Descentralización de la Educación, la Salud y las Fronteras* (Caracas: Copre/Pnud/Editorial Nueva Sociedad, 1993).

Chávez Patricio, 'La participación de la comunidad en la gestión educativa" (Caracas: Cendes, Programa de Maestría, Tesis de grado, 1991).

Chirinos Edmundo (coord.) *Hacia un proyecto educativo venezolano* (Caracas: Ediciones del Rectorado, Universidad Central de Venezuela, 1986).

Coleman James, et al., *Equality of educational opportunity* (Washington: U. S. Government Printing Office, 1966).

Consejo Nacional de Educación, *Plan Decenal de Educación. 1993/2003* (Caracas: Consejo Nacional de Educación: 1993).

Copre, *Un Proyecto Educativo para la Modernización y la Democratización* (Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Volumen 9, 1990).

Copre, *Un Proyecto Educativo para la Modernización y la Democratización* (Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Volumen 9, 1990).

Cordiplan, *Un Proyecto de País* (Caracas: Cordiplan, 1995).

Cortés Rodas Francisco, *De la política de la libertad a la política de la igualdad. Un ensayo sobre los límites del liberalismo* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de Antioquia, 1999).

Cunill Nuria, "La participación ciudadana en la implementación de programas sociales. Balance y significado" (Caracas: materiales del seminario "Política social, exclusión y equidad", 1998).

David Arellano Goult, "Gestión pública en los Estados Unidos: crisis y estado del arte" (México: Revista gestión y política pública, vol. IV, núm. 1, 1995).

De la Cruz Rafael (comp.), *Descentralización, gobernabilidad y democracia* (Caracas: Copre-Pnud/Editorial Nueva Sociedad, 1992).
Di Gropello Emanuela, "Descentralización de la educación en América Latina: Un análisis comparativo" (Santiago de Chile: Cepal, 1997).

Estrada Beatríz, *La experiencia educativa del Estado Bolivar. Un compromiso de cambio* (Ciudad Bolivar: Gobernacion del Estado Bolivar, 1995).

Freire Paolo, *Pedagogía del Oprimido* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1970).

Gajardo Marcela, "Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década" (Santiago de Chile, Preal, N° 15, 1999).

Gamus Esther, "La Trayectoria de la Descentralización Educativa. Un balance general", en, R. Casanova (editor*), La reforma educativa. Estudios sobre el estado de la descentralización a fines de los años noventa* (Caracas: Cendes, 1999).

García Walter, Notas sobre a crisis de gestao educacional" (Brasilia: Revista Aberto, N° 3, 1987).

Gerstner Louis V., et.al, *Reinventando la educación. Nuevas formas de gestión de las instituciones educativas* (Barcelona: Editorial Paidós, 1996).

Gómez Emeterio, "La otra derecha" (Caracas: El Diario de Caracas, 1987).

Gross Beatrice and Ronald, *The Great School Debate* (New York: Simon and Shuster, inc., 1985).

Ilich Ivan, *La Sociedad Desescolarizada* (Barcelona: Barral Editores, 1974).

Kliksberg Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (México: Instituto de Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1994).

Lerner de Almea Ruth, "Treinta años del binomio democracia-educación en Venezuela" (Caracas: Cinterplan, Documentos del Seminario Internacional Crisis financiera de la Educación en América Latina, 1987).

Marrero J R., "Un modelo para la conducción de la educación Básica en Venezuela y su aplicación en el Estado Bolivar (Ciudad Bolivar: Dirección de Educación, Gobernación del Estado Bolivar, 1992).

Miller David y Walzer Michel (Comps.), *Pluralismo, justicia e Igualdad* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997).

Moncada Alberto, *La crisis de la planificación educativa en América Latina* (Madrid: Tecnos, 1982).

Morles Armando, "Los niveles de comprensión en la lectura del estudiante venezolano en la educación básica" (Caracas: Universidad Central de Venezuela, Documento de Trabajo, 1992).

Orealc/Unesco, *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primer Estudio Internacional Comparativo* (Santiago de Chile: Orealc/Unesco, 1998).

Osborne David y Glaebler Ted, *La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Barcelona: Ediciones Paidós, 1994).

Oslak Oscar, "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado" (Caracas: Revista Nueva Sociedad, N° 160, marzo-abril, 1999).

Paiva Vanilda, et. al, *Perspectivas e Dilemas da Educação Popular* (Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984).

Pierre Bourdieu Pierre y Passeron Jean Claude, *La Reproducción* (Barcelona: Editorial Laia, 1977).

Planchart Enrique, "El problema de la enseñanza de la ciencia y la matemática en la educación básica" (Caracas: II Encuentro Educación Básica. Emergencia Nacional, 1996).

Prats i Catalá Joan, "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista" (Caracas: CLAD, Revista Reforma y Democracia, N° 11, Junio de 1998).

Puiggrós Adriana, *Volver a educar* (Buenos Aires: Editorial Ariel, 1995).

Rama Germán, "Estrutura e movimentos sociais no desenvolvimento da edução popular", en, *Mundanças educacionais na América Latina* (Fortaleza: EdiçÕes UFC, 1983.

Reimer Everett, *La Escuela ha muerto* (Barcelona: Barral Editores, 1973).

Schiefelbein Ernesto, et. al., "Educación para el desarrollo y la paz (Kingston: Unesco, 1996).

Sen Amartya, "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI"(Caracas: Indes, Documentos del Seminario Alta Gerencia Social para Gobernaciones y Alcadías, 1998).

Silva Moravia, et.al., *Informe para el Docente. Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje* (Caracas: Ospp. Ministerio de Educación, 1998).

Sosa Arturo, Entrevista (Caracas: Diario El Nacional, edición del 4 de noviembre de 1995).

Tedesco Juan Carlos, "'Reprodutivismo Educativo y sectores populares en América Latina'"(Caracas: Cresalc, documento mimeografiado, s/f).

"Tendencias actuales de las reformas educativas" (Ginebra: Oficina Internacional de Educación, Papel de Trabajo, 1994).

Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina (Quito: Instituto Fronesis, 1991).

"Desafíos de las reformas educativas en América Latina" ((París: Carta Informativa del IIPE, Vol. XVI, N° 4, Diciembre 1998).

Torres Rosa María, *Educación Popular: Un encuentro con Paulo Freire* (Quito: CECCA/CEDECO, 1986).

Uslar Pietri Arturo(coord.), "Informe que presenta al Presidente de la República Dr. Jaime Lusinchi la Comisión Presidencial del Proyecto Educativo Nacional" (Caracas: Copen, 1985).

Vasconi Tomas Amadeo, “Ideología, lucha de clases y aparatos educativos en el desarrollo de América Latina” (Caracas: Revista Cuadernos de Educación, N° 12/13, Febrero-Marzo, 1974).